

# Les propositions émises dans le passé en vue de modifier l'article 195 de la Constitution belge

par

Christian BEHRENDT

Magister Juris (Oxford)

Aspirant au Fonds National de la Recherche Scientifique

1. – Le présent exposé a pour objet d'examiner un certain nombre de propositions qui ont été émises dans le passé en vue de réformer la procédure de révision de la Constitution belge. Il s'agit donc, en d'autres termes, de rédiger un bref *curriculum vitae* de la procédure de révision constitutionnelle telle qu'elle existe aujourd'hui en Belgique. Il conviendra de faire ressortir les étapes marquantes de sa vie juridique et de les analyser en fonction de leur apport potentiel pour le débat actuel.

La vie juridique de la procédure de révision constitutionnelle est cependant très longue. Débutant en 1831, elle s'étale sur trois siècles – le XIX<sup>e</sup>, le XX<sup>e</sup>, et depuis peu le XXI<sup>e</sup> –, trois siècles au cours desquels ont régné six Rois, ont éclaté deux Guerres mondiales et ont eu lieu pas moins de cinq réformes de l'Etat. On comprend donc aisément qu'au cours de ce bref exposé, nous ne pourrions faire davantage que de brièvement relever *certain*s événements-clés de cette vie juridique tout à fait hors du commun.

2. – Quand on retrace la vie d'une *personne humaine*, on commence tout naturellement par sa *date de naissance*. Nous proposons de procéder de la même manière pour cette personne quelque peu imagée qu'est la procédure de révision constitutionnelle belge. A partir de sa date de naissance, nous pourrions ainsi voir comment elle a évolué et à quelles influences elle a été exposée.

## A. Introduction historique

3. – Débutons par une brève *introduction historique* consacrée à l'année de naissance de l'article 131. Ces propos introductifs nous semblent indispensables, d'une part, parce que la procédure de révision constitutionnelle n'a plus été modifiée depuis 1831 et d'autre part, parce qu'avant d'examiner les différentes suggestions qui ont été émises pour modifier cette procédure, il faut avoir présenté l'objet même dont la modification est proposée.

4. – Pour être précis, la naissance de la procédure de révision constitutionnelle a lieu le 4 février 1831. C'est en effet ce jour que le Congrès national adopte la version définitive du titre VII de la nouvelle Constitution, titre qui ne comprend qu'un seul article, à savoir l'article 131. Ensuite, trois jours plus tard, le 7 février, l'intégralité de la nouvelle Constitution sera solennellement proclamée<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La Constitution belge a ensuite été officiellement promulguée le 11 février. La plupart de ses dispositions – et parmi elles l'article 131 – sont entrées en vigueur le 25 février de la même année (sur l'adoption solennelle, voy. E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, tome 2, Bruxelles, Société topographique belge, 1844, 488; sur la promulgation, voy. *idem*, tome 2, 498 et 501-503, et tome 4, 133 [document n° 68], ainsi que M. UYTENDAELE, *Précis de Droit constitutionnel belge, Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 87; enfin, sur la date d'entrée en vigueur, voy. A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 5).

5. – A l'instar d'un grand nombre d'autres dispositions de la Constitution belge, la disposition relative à la procédure de révision constitutionnelle trouve ses sources dans la Constitution des Pays-Bas du 24 août 1815<sup>2</sup>. Les dispositions hollandaises comprenaient presque tous les éléments du futur article 131 de la Constitution belge. Dans les articles 229 à 234 de la Constitution de 1815, on trouve ainsi notamment les éléments suivants, qui nous sont très familiers :

- une procédure *bicamérale* de révision<sup>3</sup>, précédée d'une *déclaration* de révision<sup>4</sup> et comportant une *intervention du Roi*<sup>5</sup>,
- un *quorum de présences*<sup>6</sup>,
- et un *seuil particulier de majorité*<sup>7</sup>.

6. – Mais un élément de la procédure de révision belge *ne figure pas* dans la Constitution de 1815. Le Constituant de 1831 a en effet *ajouté* un élément – que nous connaissons tous – à savoir le mécanisme de la *dissolution automatique des Chambres* après le vote d'une déclaration de révision. Le seul morceau "véritablement belge" au niveau de la procédure de révision constitutionnelle consiste donc en la dissolution *de plein droit* des Chambres législatives. Tout le reste, l'article 131 le doit à ses ancêtres hollandais.

Or, parmi les différents éléments de l'article 131, c'est précisément cette unique invention des "Pères fondateurs" de la Constitution belge qui en est aujourd'hui le segment le plus critiqué. Pour s'en convaincre, il suffit de lire la doctrine : pour elle, c'est la règle de la dissolution automatique qui constitue la principale source des difficultés de l'article 131<sup>8</sup>. Or, à bien y réfléchir, ceci est assez paradoxal, puisque cela veut dire que c'est précisément de la partie *la plus jeune* de l'article 131 qui est la plus menacée de disparition.

7. – Il convient aussi d'aborder les *circonstances précises* de la naissance de l'article 131, c'est-à-dire la question de savoir comment s'est *concrètement déroulé* au Congrès national le débat relatif à la procédure de révision constitutionnelle. Comme nous avons eu l'occasion d'examiner ce point ailleurs<sup>9</sup>, nous nous permettons en l'occurrence de rester très bref.

Seul nous importe ici le constat suivant : l'article 131 a été rédigé et adopté dans *l'indifférence la plus totale*. En effet, le 4 février 1831, jour de l'adoption définitive de l'article 131, le vote se déroule presque sans débat et la disposition est approuvée en l'espace de quelques minutes.

Cette date du 4 février doit par ailleurs être placée dans son contexte historique : la veille, le 3 février, a lieu un autre très grand vote, celui sur le choix du *futur Roi*. Or, les discussions sur ce sujet avaient monopolisé le Congrès pendant des *semaines*. Il est donc frappant de constater qu'après avoir consacré des semaines entières au débat sur le choix du Roi, le Congrès n'a besoin que de quelques minutes, le lendemain, pour se choisir une procédure de révision constitutionnelle.

<sup>2</sup> *Journal officiel [du Royaume des Pays-Bas]*, 28 août, supplément au numéro 29.

<sup>3</sup> Voy. les articles 230 et 232, dernière phrase.

<sup>4</sup> Voy. article 229.

<sup>5</sup> Voy. article 232, dernière phrase.

<sup>6</sup> Voy. article 232, première phrase. Il s'agit d'un quorum des deux tiers, mais seulement applicable à la première Chambre.

<sup>7</sup> Voy. article 232, première phrase. Il s'agit du seuil des trois quarts des voix exprimées ; il semble cependant – même si cette question reste à approfondir – que celui-ci s'applique à la seule Seconde Chambre.

<sup>8</sup> Depuis longtemps, la formalité de la dissolution automatique attire les critiques d'une très large partie de la doctrine constitutionnelle belge tant ancienne que contemporaine. Qu'il suffise ici de dire que le mécanisme fut déjà critiqué par Oscar ORBAN en 1908 (voy. O. ORBAN, *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, tome 2, Liège et Paris, Dessain et Giard & Brière, 1908, 724-725 et 727-728). – Pour de plus amples détails et références, nous nous permettons de renvoyer à notre étude indiquée à la note subpaginale suivante, et spécialement aux pages 423-424 de celle-ci.

<sup>9</sup> Voy. notre étude « La Révision avant sa révision : réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge », *Actualités du Droit*, 2002, 403-442, spécialement 407-410.

Ce point est tout à fait révélateur de l'ordre des priorités du Congrès : il faut *d'abord* régler ce qui est important, c'est-à-dire la question du Roi ; le reste, de faible importance – entendez : la procédure de révision de la Constitution – peut attendre. Et quand la question du Roi est résolue, ce point de menu détail est susceptible d'être réglé en l'espace de quelques minutes.

Or, il faut bien convenir que rétrospectivement, l'ironie de l'Histoire n'eût guère pu être plus grande : de ces deux décisions des 3 et 4 février 1831, ce n'est pas la décision *réfléchie* du 3 février 1831 qui nous intéresse encore à l'heure actuelle – celle-ci fut en effet frappée de caducité déjà quelques jours plus tard<sup>10</sup> – mais c'est la décision *hâtivement prise en l'espace de quelques minutes* du 4 février, relative à l'article 131, qui continue à nous régir. La conférence de ce jour, faut-il le dire, en constitue une preuve éclatante.

**8. –** Nous voudrions clôturer par *trois constatations* notre introduction historique consacrée à la naissance de la procédure de révision de la Constitution belge.

Première constatation : l'article 131 est certes né en 1831, mais la presque intégralité de ses éléments a été recopiée sur la Constitution néerlandaise de 1815. Il existe un seul élément que le Constituant originaire belge ait inventé lui-même, à savoir le mécanisme de la dissolution automatique des Chambres. Or, c'est précisément cet élément de l'article 131, le seul véritablement belge, que la doctrine constitutionnelle critique le plus aujourd'hui.

Seconde constatation : l'adoption de l'article 131 s'est déroulée dans l'indifférence la plus totale ; le Congrès national a considéré ce problème comme tout à fait secondaire et a adopté la disposition en quelques minutes.

Troisième constatation – et c'est ici que se trouve l'élément crucial de notre introduction : à cause de l'indifférence du Congrès national, *aucun débat sur l'article 131 n'a eu lieu*. Or, ce constat complique considérablement l'appréciation téléologique de cette disposition et est singulièrement lourd de conséquences pour élucider la *ratio legis* du seul élément inventé par le Constituant belge. On peut dès lors se poser la question de savoir si c'est vraiment *en connaissance de cause* que le Congrès national a inséré l'exigence de la dissolution automatique des Chambres dans l'article 131, ou si, au contraire, il ne l'a pas fait sans réfléchir, "à la va-vite". Au vu d'un certain nombre de sources historiques dont on dispose à l'heure actuelle, on aurait plutôt tendance à privilégier la seconde hypothèse. Or, cela voudrait dire que les trois justifications traditionnellement invoquées à l'appui de la règle de la dissolution automatique<sup>11</sup> seraient très probablement non pas le fruit de la réflexion du *Congrès national* mais des *rationalisations a posteriori*, dégagées *ultérieurement* par des plumes aussi habiles que créatives<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Lorsque, le 17 février, le Duc de NEMOURS fit connaître son refus de la Couronne belge (voy. séance du Congrès national du 21 février 1831, E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique, précité*, tome 2, 550-552).

<sup>11</sup> A savoir

- *premièrement*, rendre les parlementaires très attentifs à l'importance d'une révision de la Constitution,
- *deuxièmement*, permettre au peuple de donner, d'une certaine manière, son assentiment au projet de révision via les élections, et
- *troisièmement*, « protéger la Constitution, œuvre stable par définition, des emballements d'une majorité peut-être massive, mais éphémère. Il en va de l'essence même de toute Constitution, garante du droit des minorités » (J.-Cl. SCHOLSEM, « Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999, 99-105, ici 101).

<sup>12</sup> Pour de plus amples développements sur ce point, voy. notre contribution mentionnée *supra*, à la note 9, et spécialement la page 409 de celle-ci.

## **B. Les tentatives de modification de l'article 195** **(4 février 1831 - 14 février 2003)**

9. – Après cette brève introduction historique, nous sommes bien préparés pour aborder le cœur du sujet et passer en revue un certain nombre de propositions qui ont été faites dans le passé en vue de modifier la procédure de révision de la Constitution belge.

Etant donné qu'il est matériellement impossible d'examiner *toutes* les suggestions qui ont été émises en 172 ans<sup>13</sup>, nous limiterons notre examen à une sélection de *dix* d'entre elles. Pour cette analyse, nous devons *accélérer le temps juridique*<sup>14</sup>, opération à laquelle nous nous livrerons maintenant.

\* \* \*

10. – Notre première accélération nous propulse sous le règne de Léopold II, en 1892, et donc à un moment où l'article 131 est déjà âgé de 61 ans.

En février 1892 en effet, cinq députés déposent une proposition de déclaration de révision de cinq articles de la Constitution, *dont l'article 131*<sup>15</sup>. La révision de cette dernière disposition est demandée "afin de permettre à la constituante de stipuler que, à l'avenir, toute demande de révision devra comprendre *l'indication du texte à mettre en lieu et place du texte à modifier*"<sup>16</sup>. Selon les auteurs, une telle modification de la procédure de révision permettrait d'"écarter toute équivoque, en mettant la législature en présence d'un *texte précis* qu'elle pourra examiner en connaissance complète de cause."<sup>17</sup>

Cette proposition est tout à fait intéressante. En 1892, faut-il le rappeler, la Constitution belge n'avait encore jamais été révisée. Or, *avant même la première utilisation de l'article 131*, certains parlementaires expriment leur crainte de voir la technique de la déclaration de révision *contournée* et vidée de sens. Il est frappant de constater à quel point ces parlementaires avaient bien pressenti le problème, puisque, 107 ans plus tard, en 1999, Hugues DUMONT et Xavier DELGRANGE vont démontrer, dans leur étude intitulée "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique"<sup>18</sup>, que la technique de la déclaration de révision a fait l'objet de nombreuses tentatives de "contournement"<sup>19</sup>.

Mais restons en 1892. La proposition des cinq députés s'attire les foudres du Gouvernement de l'époque<sup>20</sup>, tout à fait hostile à l'idée d'ouvrir l'article 131 à révision. Il finira par forcer les

<sup>13</sup> En ce sens déjà J.-Cl. SCHOLSEM, « Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution », *précité*, 103.

<sup>14</sup> L'expression est empruntée au titre de l'ouvrage de P. GERARD, F. OST et M. VAN DE KERCHOVE (dirs.), *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2000, 931 pages.

<sup>15</sup> Proposition de déclaration de révision des articles 6, 15, 23, 104 et 131 la Constitution, déposée à la séance plénière de la Chambre des Représentants le 16 février 1892 (*Annales parlementaires*, Chambre des Représentants, session ordinaire 1891-1892, 623, séance du 16 février 1892).

<sup>16</sup> *Annales parlementaires*, Chambre des Représentants, séance indiquée à la note précédente, 627 (C'est nous qui soulignons.).

<sup>17</sup> *Ibidem* (C'est nous qui soulignons.).

<sup>18</sup> X. DELGRANGE et H. DUMONT, « Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique », in : P. GERARD, F. OST et M. VAN DE KERCHOVE (dirs.), *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2000, 413-468 (contribution rédigée en 1999 mais publiée en 2000 ; elle a également été publiée dans *Administration publique trimestrielle*, 1999, 210-235 ; dans le cadre du présent exposé, nous nous référons cependant à la version contenue dans le livre précité).

<sup>19</sup> L'expression est de Marc UYTENDAELE, *Précis de Droit constitutionnel belge*, *précité*, 106. – Pour un aperçu détaillé du problème, voy. X. DELGRANGE et H. DUMONT, *o.c.*, 437-453. A cet égard, il convient notamment de mentionner le caractère très vague des déclarations de révision, intervenant par ailleurs à l'extrême fin de la législature (sur ce dernier point, voy. aussi J.-Cl. SCHOLSEM, « Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution », *précité*, 101, n° 3).

<sup>20</sup> Voy. le discours de M. de BURLET, ministre de l'Intérieur et de l'Instruction publique, *Annales parlementaires*, Chambre des Représentants, session ordinaire 1891-1892, 712-717, séance du 25 février 1892.

parlementaires à retirer leur proposition<sup>21</sup>, qui ne figure dès lors pas dans la déclaration de révision de la même année<sup>22</sup>.

\* \* \*

**11. –** Passons ensuite à la seconde proposition déposée en vue d'une modification de la procédure de révision. Elle est, tout comme la première, d'origine parlementaire.

La suggestion est émise au lendemain de la première Guerre mondiale, en octobre 1919. L'épisode demeure d'une grande importance pour le droit constitutionnel actuel parce qu'il constitue, en 172 ans, l'unique occasion où l'article 131 a été effectivement déclaré *ouvert à révision par le préconstituant*<sup>23</sup>. Il semble cependant insuffisant de simplement mentionner *que* cet article a été ouvert à révision ; il faut encore analyser le *pourquoi* de cette décision. Comme le démontrent les travaux parlementaires de l'époque<sup>24</sup>, le préconstituant a ouvert l'article 131 à révision afin de *supprimer* le mécanisme de la dissolution automatique des Chambres et de *remplacer* cette formalité par celle d'un *référendum constitutionnel national* sur la révision projetée<sup>25</sup>. Une telle idée avait déjà été antérieurement émise par la doctrine, notamment par Oscar ORBAN<sup>26</sup>.

En 1919 surgit donc pour la première fois l'idée d'un référendum constitutionnel. Au cours de notre aperçu de la vie juridique de l'article 131, nous allons retrouver cette idée à trois autres reprises. On peut donc dire qu'elle constitue l'un des *thèmes tout à fait centraux* de l'histoire de la procédure de révision constitutionnelle.

La proposition de 1919 se distingue cependant nettement des épisodes ultérieurs. Cette différence ne tient pas tellement au *contenu* de la proposition mais aux *contextes historiques* dans lequel elle est émise : comme l'a magistralement démontré le regretté Jean STENGERS, les années 1918-1919 constituent le moment de l'apothéose du sentiment national belge<sup>27</sup>. Par ailleurs, l'année 1919 constitue la seule occurrence où l'idée du référendum constitutionnel est émise *avant* que n'éclate la Question royale. Or, les événements de 1950 vont naturellement complètement changer la donne pour l'appréciation du sujet<sup>28</sup>.

\* \* \*

**12. –** Le temps est venu de faire encore un saut, pour nous retrouver au début du règne du Roi Baudouin. C'est à ce moment que surgissent deux autres suggestions de modification de l'article 131, qui sont quant à elles d'origine doctrinale.

Dans les deux cas, le *constat de base* est le même : la procédure de révision prévue par l'article 131 s'applique à la révision de *toute* disposition constitutionnelle quelle qu'elle soit ; il n'y a pas de

<sup>21</sup> Déclaration du député COREMANS, *Annales parlementaires*, Chambre des Représentants, session ordinaire 1891-1892, 718, séance du 25 février 1892).

<sup>22</sup> Qui fut la première de l'histoire constitutionnelle belge (déclaration de révision de la Constitution du 23 mai 1892, *Moniteur belge*, 23-24 mai).

<sup>23</sup> Déclaration de révision de la Constitution du 22 octobre 1919 (*Moniteur belge*, 23 octobre).

<sup>24</sup> Voy. *Documents parlementaires*, Chambre des Représentants, session ordinaire 1918-1919, 1164-1169 (document n° 329) et 1580-1589 (document n° 424), *Documents parlementaires*, Sénat, session ordinaire 1918-1919, 143-144 (document n° 231), *Annales parlementaires*, Chambre des Représentants, session ordinaire 1918-1919, séance du 8 octobre 1919, 1947-1956, et *Annales parlementaires*, Sénat, session ordinaire 1918-1919, 859-867, séance du 15 octobre 1919.

<sup>25</sup> *Documents parlementaires*, Chambre des Représentants, n° 329, *précité*, contenant l'exposé des motifs fait, au nom du Gouvernement, par le ministre de l'Intérieur de BROQUEVILLE, 1168. – Parallèlement, le gouvernement comptait introduire, au niveau des lois ordinaires, le mécanisme de référendum *législatif* (voy. *Documents parlementaires*, Chambre des Représentants, même document, *précité*).

<sup>26</sup> Voy. O. ORBAN, *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, tome 2, Liège et Paris, Dessain et Giard & Brière, 1908, 724-725 et 727-728.

<sup>27</sup> Voy. J. STENGERS et E. GUBIN, *Histoire du sentiment national en Belgique des origines à 1918*, tome 2, *Le grand siècle de la nationalité belge*, Bruxelles, Racine, 2002, 6 et 200.

<sup>28</sup> En ce sens, voy. aussi M. UYTENDAELE, « Le référendum constitutionnel en Belgique ou une réponse inadaptée à une question pertinente », *Administration publique trimestrielle*, 1994, 109-114, ici 114, note 17.



révision possible en-dehors des limites tracées par l'article 131. C'est donc en ce sens-là que la procédure de révision revêt un caractère *uniforme*. Or, en 1953 et 1964, la doctrine propose à deux reprises – et pour des motifs différents – l'abandon de cette uniformité, en suggérant d'*adjoindre* à la lourde procédure de l'article 131 une *autre* technique de révision, *plus souple*, et *réservée à des cas particuliers*.

**13.** – L'une de ces deux suggestions trouve son origine dans une intervention de Walter GANSHOF VAN DER MEERSCH, en 1953.

Le discours de GANSHOF est consacré à la problématique des transferts de souveraineté à la CECA – seule institution européenne de l'époque – et plus particulièrement à la question de savoir quelle procédure serait applicable *en droit interne* lors d'une *modification éventuelle* du Traité de Paris (Traité CECA). En abordant ce dernier point, GANSHOF VAN DER MEERSCH se demande s'il ne convient pas d'"inscrire également l'article 131 parmi les articles qui doivent faire l'objet d'une révision"<sup>29</sup>. En filigrane se profile ainsi la question de savoir s'il ne faut pas créer une procédure *moins lourde* de révision, *spécifiquement pour le cas où* la Belgique voudrait donner son assentiment à un traité européen qui serait, sans révision préalable de la Constitution, incompatible avec celle-ci.

Il n'est nul besoin de souligner que cette idée de Walter GANSHOF VAN DER MEERSCH n'a rien perdu de son actualité, et les interventions qu'elle a suscitées depuis en témoignent amplement. Nous voudrions ici juste mentionner les trois prises de position les plus récentes, à savoir premièrement celle d'Yves LEJEUNE et Philippe BROUWERS en 1992, défavorable à une telle idée<sup>30</sup>, deuxièmement, la position de Philippe BROUWERS et Henri SIMONART en 1995, également défavorable<sup>31</sup>, ainsi que, troisièmement et exactement cinquante ans après l'intervention originale de GANSHOF, la prise de position de Francis DELPÉREE, parue en janvier 2003, celle-ci *favorable* à l'installation d'un mécanisme différencié de révision pour le droit européen<sup>32</sup>.

**14.** – Mais l'intervention de GANSHOF de 1953 est non seulement très précieuse sous l'angle de l'*origine des idées* ; elle l'est également en raison d'un *autre* aspect, aspect que nous voudrions aborder maintenant.

Dans le compte-rendu écrit du discours de GANSHOF, il existe en effet un petit morceau de phrase tout à fait intéressant. L'auteur y affirme en effet qu'*il ne faudrait pas "détourner"<sup>33</sup> la procédure de l'article 131 elle-même*. En d'autres termes, selon GANSHOF, quand on veut modifier l'article 131, *il faut le dire*. Et la seule manière de le dire, c'est de le *déclarer ouvert à révision*. Le noyau dur de sa pensée est donc qu'*il ne faudrait pas permettre une révision implicite de l'article 131*. Il nous semble que cette position de principe exprimée par GANSHOF en 1953 soit toujours valable à l'heure actuelle, en 2003.

Nous avons dit qu'il existe actuellement l'idée d'insérer à côté de l'actuel article 195 une disposition *nouvelle*, disposition qui traiterait par exemple de la révision constitutionnelle sous l'angle du droit européen. Une telle réforme constituerait une avancée significative pour le droit constitutionnel belge. Mais il ne faudra pas perdre de vue que l'insertion d'une telle disposition supplémentaire aura une incidence directe sur le champ d'application de l'article 195, de sorte que la mise en œuvre de cette réforme nécessitera l'ouverture à révision de cet article.

<sup>29</sup> Actes de la XIII<sup>e</sup> Journée Interuniversitaire d'études juridiques (organisée à Gand le 30 mai 1953), *Annales de Droit et de Sciences Politiques*, 1953, 299-330, ici 325.

<sup>30</sup> Y. LEJEUNE et Ph. BROUWERS, « La Cour d'arbitrage face au contrôle de constitutionnalité des traités », note sous Cour d'arbitrage, arrêt 26/91, *Journal des Tribunaux*, 1992, 671-676, spécialement 675-676.

<sup>31</sup> Ph. BROUWERS et H. SIMONART, « Le conflit entre la Constitution et le droit international conventionnel dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage », *Cahiers de droit européen*, 1995, 7-22, spécialement 22.

<sup>32</sup> F. DELPÉREE, « La déclaration de révision de la Constitution : le 195, certainement pas, un 195bis, pourquoi pas? », *Journal des Procès*, n° 450, 10 janvier 2003, 16-17.

<sup>33</sup> Actes de la XIII<sup>e</sup> Journée Interuniversitaire d'études juridiques, *précité*, 325.

\* \* \*

**15. –** Nous avons dit qu'au début du règne du Roi Baudouin, deux propositions doctrinales visant à instaurer une procédure parallèle à l'article 131 avaient été émises. Après avoir analysé celle de GANSHOF, passons à l'autre suggestion, émise en 1964 par Pierry WIGNY. Il s'agit là sans doute de la proposition la plus innovatrice mais aussi la plus audacieuse que le monde scientifique belge aura émise à propos de la procédure de révision en 172 ans. Dans un certain sens, c'est une excursion dans un monde à part, aux couleurs exotiques et très vives, mais aussi aux contours assez flous.

Le cœur la théorie de WIGNY sur la révision constitutionnelle se trouve dans son ouvrage de 1964, intitulé *Propos constitutionnels*<sup>34</sup>. Dans ce livre, Pierre WIGNY émet la thèse selon laquelle il existe, parmi les dispositions de la Constitution belge, trois catégories de normes : les normes *supraconstitutionnelles*<sup>35</sup>, les normes *infraconstitutionnelles*<sup>36</sup> et les normes *simplement constitutionnelles*<sup>37</sup>. Selon lui, la révision de ces trois catégories de normes obéit à des règles distinctes. Les dispositions d'une valeur *supraconstitutionnelle* peuvent certes être *révisées*<sup>38</sup> mais ne peuvent être *supprimées – même pas par l'application de l'article 131*<sup>39</sup>. Les dispositions des deux autres catégories, quant à elles, peuvent non seulement être révisées mais également être *supprimées* : les dispositions *simplement* constitutionnelles conformément à l'article 131<sup>40</sup>, et les dispositions *infraconstitutionnelles* conformément à une procédure allégée<sup>41</sup>.

La théorie de WIGNY ne résiste cependant pas à certaines objections. D'une part, on cherche en vain, dans l'ouvrage de WIGNY, la *source textuelle* de toutes ces révélations. D'autre part, la répartition des dispositions de la Constitution en différentes catégories requiert, *en l'absence d'une liste claire qui opère cette distinction*, la création d'un organe chargé de la *vérification* de la catégorisation exacte des dispositions constitutionnelles dont la révision est projetée. Or, il n'est guère besoin de souligner que dans la Belgique des années 1960, époque où même le contrôle du Pouvoir *législatif* n'était pas encore organisé<sup>42</sup>, celui du Pouvoir *constituant* devait paraître passablement utopique.

En définitive, la théorie de WIGNY qui ne quitte jamais les hautes sphères d'un flou artistique évanescant et qui frôle la contradiction<sup>43</sup>, ne convainc guère, et l'on ne peut que confirmer l'appréciation de Herman VAN IMPE qui déjà en 1968 écrivait sans détour que "de interne logica van de theorie van Pierre Wigny *laat wel wat te wensen over*"<sup>44</sup>.

\* \* \*

<sup>34</sup> P. WIGNY, *Propos constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 1963, spécialement 24-67.

<sup>35</sup> *Idem*, 25.

<sup>36</sup> *Idem*, 27.

<sup>37</sup> La théorie de WIGNY pêche par imprécision. Ainsi, elle ne précise jamais *combien* de catégories de normes elle comprend exactement. Il nous semble cependant que si l'on postule l'existence de normes *supraconstitutionnelles* (c'est-à-dire situées *au-dessus* de la Constitution) et *infraconstitutionnelles* (c'est-à-dire situées *en-dessous* de celle-ci), l'on doit admettre comme *troisième* catégorie de normes les normes *constitutionnelles tout court*, catégorie qui sert de *point de départ* ou, autrement dit, de *catégorie de référence* pour les deux autres rubriques (l'une se situant *au-dessus* de celle-ci, l'autre *en-dessous* de celle-ci).

<sup>38</sup> « Leur formulation et leur aménagement (...) peuvent être modifiés par la procédure de la révision » (P. WIGNY, *op.cit.*, 25-26).

<sup>39</sup> « Il paraît juste de reconnaître que même en respectant toutes les procédures de l'article 131, on ne peut supprimer [les dispositions de valeur *supraconstitutionnelle*]. » (P. WIGNY, *op.cit.*, 25).

<sup>40</sup> Du moins il convient de le penser au vu de ce que nous avons dit *supra*, note 37.

<sup>41</sup> « Sont au contraire *infraconstitutionnelles*, les dispositions qui *ne bénéficient pas de la stabilité garantie par l'article 131* » (P. WIGNY, *op.cit.*, 27 ; c'est nous qui soulignons.).

<sup>42</sup> La Cour d'arbitrage ne sera créée que vingt ans plus tard.

<sup>43</sup> La meilleure illustration de cette apparence de contradiction est la circonstance qu'après avoir affirmé, à propos des dispositions *supraconstitutionnelles*, que « leur formulation et leur aménagement (...) *peuvent être modifiés* par la procédure de la révision » (*op.cit.*, 25-26), l'auteur énonce avec une imperturbable nonchalance que « [s]ont *supraconstitutionnelles*, les dispositions *qui ne peuvent être soumises à la procédure de la révision* » (*op.cit.*, 27 ; c'est nous qui soulignons.). Le lecteur reste perplexe.

<sup>44</sup> H. van IMPE, « De onlenigheid van de Belgische grondwet », *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1968, 18-21, ici 19.

**16. –** Nous en arrivons à la cinquième proposition, émise seulement quatre ans après la précédente. Après deux propositions doctrinales, il s'agit à nouveau d'une proposition d'origine parlementaire. En effet, en février 1968, François PERIN soumet, en sa qualité de député<sup>45</sup>, une proposition de déclaration de révision de l'article 131<sup>46</sup>.

Nous avons dit qu'après 1919, nous retrouverions encore à trois occasions l'idée du référendum constitutionnel. Voici donc la première fois. PERIN suggère en effet de déclarer l'article 131 ouvert à révision afin de supprimer à la fois le mécanisme de déclaration de révision et celui de la dissolution automatique des Chambres. Selon lui, seule l'exigence d'une majorité des deux tiers devrait être maintenue<sup>47</sup>. PERIN envisage cependant l'installation d'un mécanisme de compensation : à la demande d'un quart au moins des membres de l'une ou l'autre Chambre, un *référendum constitutionnel d'approbation* devrait être organisé à l'échelle nationale<sup>48</sup>.

Mais en raison de la crise de Louvain qui bat son plein en ce mois de février 1968 – il suffit de rappeler les graves troubles au centre-ville<sup>49</sup>, la démission du gouvernement VANDEN BOEYNANTS, et la scission du PSC unitaire<sup>50</sup> – la proposition de PERIN passe complètement inaperçue et ne fait l'objet d'aucun débat : au niveau national, il y a plus urgent à faire. Elle n'est dès lors pas non plus reprise dans la déclaration de révision votée quelques jours plus tard, le 1<sup>er</sup> mars<sup>51</sup>.

\* \* \*

**17. –** La discussion de la sixième grande suggestion nous propulse encore dix-sept ans en avant, en 1985. A ce moment, c'est le *Centre d'études de la réforme de l'Etat*, organe qui peut être situé à mi-chemin entre les sphères académique et parlementaire, qui propose de réformer la procédure de révision constitutionnelle.

Le *Centre d'études* suggère de maintenir tant le mécanisme de la *déclaration* de révision que la division du travail entre deux législatures<sup>52</sup>, mais se prononce en faveur de la *suppression* de la *dissolution automatique* des Chambres, une fois la déclaration de révision adoptée. Selon le Centre, cette suppression pourra éventuellement être compensée par l'instauration "d'un délai de réflexion d'un an minimum entre la déclaration de révision et la révision proprement dite"<sup>53</sup>.

\* \* \*

**18. –** L'alternance entre impulsions doctrinales et politiques est confirmée par la septième proposition, à nouveau doctrinale. Elle constitue la *seconde* proposition qui aborde, après la Question royale, le sujet du référendum constitutionnel.

<sup>45</sup> François PERIN était par ailleurs professeur d'Université.

<sup>46</sup> *Documents parlementaires*, Chambre des Représentants, session ordinaire 1967-1968, n° 563/1 (document en date du 23 février 1968).

<sup>47</sup> *Idem*, 2.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Le 7 février.

<sup>50</sup> Le 25 février.

<sup>51</sup> *Moniteur belge*, 2 mars 1968.

<sup>52</sup> « Synthèse des travaux que le Centre d'études de la réforme de l'Etat a consacrés à la procédure de révision de la Constitution », *Document interne du Centre* (en date du 24 juillet 1985), 3. – Les travaux de ce Centre n'ayant pas fait l'objet d'une publication semblable à celle réalisée par celui des années 1930, nous sommes bien obligé de nous référer aux documents internes (et en conséquence inédits). Ce n'est qu'occasionnellement que l'on trouve des relevés des travaux du Centre dans des articles publiés (p. ex. dans F. DELPEREE, « Une crise en trois temps », *Journal des Tribunaux*, 1986, 117-130, ici 122).

<sup>53</sup> « Synthèse des travaux que le Centre d'études de la réforme de l'Etat a consacrés à la procédure de révision de la Constitution », *Document interne du Centre*, précité, 3.



Lors d'une conférence organisée en 1986, Yves LEJEUNE et Jacques REGNIER évoquent la possibilité d'introduire un mécanisme de référendum constitutionnel<sup>54</sup>. Cette idée est ensuite exposée dans deux contributions de Hugues DUMONT, parues respectivement en 1988<sup>55</sup> et en 1994<sup>56</sup>. C'est surtout le second exposé qui a marqué le débat académique : l'auteur s'y prononce sur un plan de la théorie pure *en faveur* de l'installation du référendum constitutionnel en Belgique<sup>57</sup>.

Les réactions furent tout aussi vives qu'immédiates. Marc UYTENDAELE publie encore la même année une réplique dont rien que le titre est déjà suffisamment évocateur : elle s'intitule "Le référendum constitutionnel en Belgique ou une réponse inadaptée à une question pertinente"<sup>58</sup>.

D'autres auteurs ont également fait état de leur position, en soulignant que, dans la Belgique de nos jours, la technique du référendum constitutionnel se heurte à une triple impossibilité : une impossibilité politique, linguistique et démographique. C'est ainsi qu'un an plus tard, en 1995, André ALEN se prononce sur la question également de manière particulièrement nette, en notant que "federale referenda, bv. over taal- of communautaire problemen, lijken dan ook *onmogelijk* in het tweeledige België"<sup>59</sup>. Et en 2001, Marc UYTENDAELE réaffirme son opposition à l'installation d'un référendum constitutionnel, en soulignant que "sociologiquement, cette démarche paraît impossible"<sup>60</sup>. Deux adjectifs singulièrement catégoriques – "onmogelijk" et "impossible" – ne semblent guère laisser beaucoup de place à la discussion.

**19. –** Et pourtant, nous croyons que, sur le plan du raisonnement théorique, l'initiative de Hugues DUMONT doit être saluée. Nous ne voyons en effet rien d'absurde dans le fait de reposer à l'heure actuelle une question qui a été véritablement débattue pour la dernière fois en 1919<sup>61</sup>.

A cet égard, la circonstance que la réponse soit à nouveau négative, comme elle le fut déjà en 1919, ne constitue guère une objection dirimante parce que – et c'est là que réside l'essentiel – *les motifs sur lesquels une telle réponse se fonde ont radicalement changé*. Si, à l'heure actuelle, le référendum doit être rejeté en raison de la triple impossibilité politique, linguistique et démographique dont nous avons parlé, il est manifeste que *ce ne sont pas ces raisons-là* qui ont été à la base de la décision de ne pas instaurer le référendum en 1919 : à l'époque, les partis politiques étaient encore unitaires, la division linguistique était estompée par la ferveur du sentiment national et l'argument démographique était inopérant parce que la frontière linguistique n'était pas encore tracée.

En conclusion – et nous voudrions par là terminer la discussion de cette septième proposition – le fait de réexaminer une question donnée, même si la réponse à celle-ci est toujours la même, peut être tout à fait instructive et fructueuse : ce qui compte dans une analyse constitutionnelle, ce n'est pas tellement

<sup>54</sup> Y. LEJEUNE et J. REGNIER, « L'introduction du référendum en droit belge », in : F. DELPEREE (dir.), *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Travaux des XII<sup>es</sup> Journées d'études juridiques Jean Dabin, Bruxelles, Bruylant, 1986, 171-198, ici 193 :

"En matière *constitutionnelle*, on pourrait imaginer un référendum obligatoire sur l'approbation ou le rejet de l'amendement. En d'autres termes, la votation populaire devrait avoir lieu d'office sur tout changement adopté par les Chambres. (...) Afin de ne pas alourdir la procédure de révision, on peut songer à supprimer l'exigence de la dissolution préalable et à requérir une majorité qualifiée ou spéciale exclusivement au sein du Sénat, qui aurait été transformé en chambre représentative des communautés et des régions. Pour entrer en vigueur, la modification intervenue devrait encore être acceptée par une majorité de Belges, une majorité de francophones et une majorité de flamands. Le système des deux collèges électoraux fonctionnant pour les élections belges au Parlement européen pourrait servir de modèle à la réforme suggérée." (Ce sont les auteurs qui soulignent).

<sup>55</sup> H. DUMONT, « Etat, Nation et Constitution. De la théorie du droit public aux conditions de viabilité de l'Etat belge », *Belgitude et crise de l'Etat belge*, Actes du colloqué organisé par la Faculté de droit des Facultés universitaires Saint-Louis le 24 novembre 1988, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1989, 73-124, spécialement 105-107.

<sup>56</sup> H. DUMONT, « La réforme de 1993 et la question du référendum constituant », *Administration publique trimestrielle*, 1994, 101-107.

<sup>57</sup> Au niveau de la *réalité pratique*, la contribution fait cependant montre d'une position beaucoup plus réservée, circonstance qui est à notre sens insuffisamment mise en exergue.

<sup>58</sup> M. UYTENDAELE, « Le référendum constitutionnel en Belgique ou une réponse inadaptée à une question pertinente », *Administration publique trimestrielle*, 1994, 109-114.

<sup>59</sup> A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, précité, 110.

<sup>60</sup> M. UYTENDAELE, *Précis de Droit constitutionnel belge*, précité, 111.

<sup>61</sup> La proposition de PERIN de février 1968 n'ayant pas été débattue (voy. *supra*, n° 16).

le mot "oui" ou "non" par lequel on répond à une question donnée mais ce sont les *motifs* sur lesquels une telle réponse se fonde.

\* \* \*

**20.** – La huitième grande suggestion de modification de l'article 195 se situe en 1993. Elle ne vise pas directement l'article 131, mais mérite néanmoins d'être relevée pour des raisons proches de celles exprimées lors de l'analyse de la suggestion de GANSHOF VAN DER MEERSCH.

Après la quatrième réforme de l'Etat, Francis DELPEREE suggère de *rendre irrévissable*<sup>62</sup> le nouvel article 1<sup>er</sup> de la Constitution, disposition qui stipule désormais que la Belgique est un Etat fédéral qui se compose des communautés et des régions<sup>63</sup>. L'auteur propose d'ajouter au texte constitutionnel la phrase suivante : 'La forme fédérale de l'Etat n'est pas sujette à révision'<sup>64</sup>.

Cette proposition présente une intéressante similarité avec l'idée d'introduire un article 195bis<sup>65</sup> dans la Constitution : dans les deux cas – qu'il s'agisse d'un article constitutionnel irrévissable ou d'une procédure spéciale de révision pour le droit européen – on aurait *modifié le champ d'application matériel de l'article 195* et il semble dès lors bien nécessaire *de déclarer celui-ci ouvert à révision*, avant de procéder à l'insertion d'une telle disposition.

\* \* \*

**21.** – Passons à la neuvième et avant-dernière proposition, la troisième consacrée après 1919 à l'idée du référendum constitutionnel. Puisque nous venons d'analyser ce sujet en détail<sup>66</sup>, nous nous limiterons à deux phrases.

En novembre 1995, les députés DAEMS, DEWAELE et LANO proposent d'ouvrir l'article 195 de la Constitution à révision<sup>67</sup>, afin "d'institutionnaliser le *référendum* non seulement pour les matières législatives, mais également pour les matières *constitutionnelles*"<sup>68</sup>. Mais comme une déclaration de révision avait été votée quelques mois plus tôt seulement<sup>69</sup>, la proposition est privée de toute chance de succès et n'est pas non plus reprise dans la déclaration de révision suivante, adoptée quatre ans plus tard et particulièrement restreinte<sup>70</sup>.

\* \* \*

**22.** – Nous en arrivons à la dixième proposition de modifier la procédure de révision de la Constitution belge, proposition par laquelle s'achève notre très rapide voyage dans le temps de 1831 à 2003. Elle est émise parallèlement dans deux écrits distincts, l'un rédigé par Jeroen VAN NIEUWENHOVE en 1998<sup>71</sup>, l'autre par Karel RIMANQUE en 1999<sup>72 73</sup>. L'idée que l'on retrouve chez ces deux auteurs est

<sup>62</sup> F. DELPEREE, « La Belgique est un Etat fédéral », *Journal des Tribunaux*, 1993, 637-646, ici 645.

<sup>63</sup> Modification à la Constitution du 5 mai 1993 (*Moniteur belge*, 8 mai).

<sup>64</sup> « 'La forme fédérale de l'Etat n'est pas sujette à révision', pourrait-on écrire demain dans la Constitution » (F. DELPEREE, « La Belgique est un Etat fédéral », *précité*, 645).

<sup>65</sup> Voy. *supra*, n<sup>os</sup> 13-14, et note 32.

<sup>66</sup> Voy. *supra*, n<sup>os</sup> 18-19.

<sup>67</sup> *Documents parlementaires*, Chambre des Représentants, session ordinaire 1995-1996, n<sup>o</sup> 276/1 (document en date du 29 novembre 1995).

<sup>68</sup> *Idem*, 1.

<sup>69</sup> Déclaration de révision de la Constitution du 12 avril 1995 (*Moniteur belge*, 12 avril).

<sup>70</sup> Déclaration de révision de la Constitution du 4 mai 1999 (*Moniteur belge*, 5 mai).

<sup>71</sup> J. van NIEUWENHOVE, « De herziening en de coördinatie van de Grondwet », in : M. VAN DER HULST et L. VENY (éds.), *Parlementair Recht – Commentaar & Teksten* (ouvrage à feuillets mobiles), Gand, Mys & Breesch, mise à jour 1998, 120 pages, spécialement 101-103.

<sup>72</sup> K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Anvers, Intersentia, 1999, 401 pages.

d'apparence tout à fait claire : il faut assurer une *participation des entités fédérées* à la procédure de révision constitutionnelle. Ainsi, Karel RIMANQUE affirme que "de betrokkenheid van de componenten van de federatie is onvoldoende voor en staat die zich in het eerste artikel van zijn grondwet aankondigt als een federale staat"<sup>74</sup>.

L'idée d'une participation des entités fédérées ne peut évidemment guère surprendre dans le mouvement perpétuellement centrifuge qui caractérise le système institutionnel belge. Pour un certain nombre de raisons que nous voudrions brièvement exposer, nous pensons cependant que cette idée est *faussement claire*, et que dès l'instant où on veut la mettre en œuvre, on va inéluctablement se perdre dans les méandres du paysage institutionnel du Royaume.

**23.** – Il y a d'abord le problème de la *signification précise* de la notion de "betrokkenheid". Il est essentiel de clarifier sa signification exacte : fait-on référence à des prérogatives *normatives* dans le processus de révision ou à des simples exigences de coopération non normatives<sup>75</sup>? Ensuite, il faut s'interroger sur la portée exacte du terme "de componenten van de federatie", ou pour reprendre l'expression de VAN NIEUWENHOVE, "de deelgebieden"<sup>76</sup>. C'est ici que les problèmes inextricables commencent.

La première difficulté est qu'au fond personne ne sait combien de "deelgebieden" la Belgique compte exactement. Il est vrai que des solutions faciles existent : selon l'ancien ministre-président de la Communauté flamande, Luc VAN DEN BRANDE, il y en a tout simplement deux, "een Vlaamse deelstaat en een franstalige deelstaat"<sup>77</sup>. Vue très simple certes, mais en décalage complet avec la réalité institutionnelle telle qu'elle est inscrite dans la Constitution, puisqu'une brève lecture de ses articles 2 et 3 suffit pour constater qu'il existe bel et bien *trois* Communautés et *trois* Régions.

Mais supposons – pour le bien de la science – que ce problème de comptage soit résolu et que le nombre des entités auxquelles on conférerait une compétence normative de révision soit connu. Nous ne serions pas pour autant au bout de nos peines, puisqu'il faudrait encore déterminer le *mode de votation*. A cet égard, il existe théoriquement deux possibilités : la règle *majoritaire* (que ce soit à la majorité simple ou à une quelconque majorité qualifiée) ou la règle de l'*unanimité*. Disons tout de suite que les deux options semblent impraticables.

La règle majoritaire se heurte d'emblée à un obstacle dirimant, à savoir l'absence d'une fusion entre Communauté et Région au Sud alors qu'une telle fusion est intervenue au Nord. Or, il serait tout à fait inacceptable en termes démographiques de voir les francophones disposer d'une voix de plus que les néerlandophones. A cela, il faut ajouter qu'il existe encore une troisième entité majoritairement francophone – la Région de Bruxelles-Capitale – et on obtient une constellation institutionnelle sur laquelle se briseront toutes les théories du vote majoritaire.

L'alternative, la règle de l'*unanimité*, n'est guère plus attrayante, puisqu'elle conférerait un droit de veto à la Communauté germanophone, alors que celle-ci ne représente pas plus de 0,69 pour cent des habitants du Royaume. Il semble politiquement exclu que la Communauté germanophone obtienne un tel droit de veto.

<sup>73</sup> Il est vrai que la proposition circulait déjà antérieurement, mais ce sont ces deux auteurs qui sont les premiers à l'avoir formulée sans ambages.

<sup>74</sup> K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen, précité*, 382.

<sup>75</sup> Nous entendons par 'compétence *normative* de la révision de la Constitution' la compétence de poser des actes *indispensables* à l'accomplissement de la procédure de révision. La question de savoir quelles entités devraient être admises à participer à l'exercice de la compétence *normative* de révision est distincte de celle de savoir quelles entités devraient être dotées d'une compétence *non normative* en la matière (telle une compétence d'*avis* ou de *consultation*), problème dont nous ne traitons pas. Par ailleurs, il faut noter que si une simple compétence d'avis revêt en principe un caractère non normatif, il en irait cependant autrement dans l'hypothèse où la procédure de révision stipulerait, sans fixer de délai, que telle ou telle entité doit nécessairement émettre un avis et qu'aucune révision ne pourra avoir lieu sans l'accomplissement de cette formalité.

<sup>76</sup> J. van NIEUWENHOVE, « De herziening en de coördinatie van de Grondwet », *précité*, 101.

<sup>77</sup> L. van den BRANDE, intervention orale au cours de "Bondsstaatsrecht", Katholieke Universiteit Leuven, 3<sup>e</sup> licence en Droit, année académique 1999-2000.

Il importe cependant de signaler que la Communauté germanophone *dispose déjà* d'un tel droit de veto au niveau des *traités internationaux*, et notamment au niveau des traités européens<sup>78</sup>. En effet, pour l'assentiment des traités mixtes, c'est bien la règle de *l'unanimité* qui est d'application, et *toute* entité fédérée, *même la COCOM et la COCOF*, est en mesure de paralyser une procédure d'assentiment à un traité international mixte<sup>79</sup>. La probabilité de rencontrer des traités mixtes augmente naturellement au fur et à mesure que le l'Etat fédéral se dépouille de ses compétences.

**24.** – Nous voudrions terminer l'analyse de cette dixième et dernière proposition par les brèves considérations suivantes.

L'idée de la "betrokkenheid van de deelstaten bij de grondwetsherziening" s'avère *irréalisable en pratique*, du moins si on entend par "betrokkenheid" une compétence normative de révision. Il s'ensuit que le *maintien* de la compétence normative de révision *entre les mains du seul Etat fédéral* est non seulement *conceptuellement justifié* mais aussi *pratiquement indiqué*. Cela n'empêchera par ailleurs ni l'instauration, dans le nouvel article 195, d'une exigence d'une majorité *dans chaque groupe linguistique*<sup>80</sup>, ni une *influence indirecte* des entités fédérées, par exemple au travers d'un Sénat réformé<sup>81</sup>.

### C. Conclusions

Nos conclusions tiennent en deux points.

**25.** – Premièrement, il ressort de notre aperçu historique que la vie juridique de l'article 195 a été marquée par *deux idées-clés*, autour desquelles s'articulent presque toutes les suggestions de modification de cet article qui ont été émises en 172 ans.

La première de ces deux idées est celle d'instaurer un *référendum constitutionnel*. Cette suggestion a été émise par Oscar ORBAN en 1908<sup>82</sup> et reprise par le préconstituant en 1919<sup>83</sup>; ensuite, on la retrouve en 1968<sup>84</sup>, en 1986<sup>85</sup>, en 1994<sup>86</sup> et en 1995<sup>87</sup>.

La seconde idée-clé revient encore plus fréquemment. Nous en avons déjà parlé au cours de l'introduction historique et avons pu la retracer, en filigrane, au cours de notre exposé chronologique. Il s'agit de la suppression du seul élément belge de la procédure de révision, c'est-à-dire de *l'automatisme de la dissolution des Chambres*. Ce point est évoqué pour la première fois en 1908, par Oscar ORBAN<sup>88</sup>, et on peut depuis lors observer une impressionnante continuité : 1919<sup>89</sup>, 1968<sup>90</sup>, 1985

<sup>78</sup> Voy. à titre d'exemple le décret du Conseil de la Communauté germanophone du 24 juin 2002 portant assentiment au Traité de Nice (*Moniteur belge*, 7 novembre).

<sup>79</sup> Voy. à titre d'exemple les normes d'assentiment de la COCOM et de la COCOF au Traité de Nice (entré en vigueur au 1<sup>er</sup> février 2003), à savoir l'ordonnance de l'Assemblée Réunie de la COCOM du 18 juillet 2002 (*Moniteur belge*, 27 août) et le décret de l'Assemblée de la COCOF du 21 novembre 2002 (*Moniteur belge*, 24 janvier 2003). – L'assentiment du législateur fédéral, quant à lui, n'a été publié qu'*après* l'entrée en vigueur du Traité (voy. la loi du 7 juin 2002, *Moniteur belge*, 11 février 2003).

<sup>80</sup> Exigence que l'actuel article 195 ne contient pas. Une adaptation de la procédure de révision aux réalités linguistiques du pays nous semble cependant nécessaire (en ce sens aussi M. UYTENDAELE, *Précis de Droit constitutionnel belge*, précité, 108 et 112).

<sup>81</sup> Sur la réforme projetée du Sénat, voy. notamment *La Libre Belgique*, version informatisée ([www.lalibre.be](http://www.lalibre.be)), 19 et 22 avril 2002.

<sup>82</sup> Voy. O. ORBAN, *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, précité, tome 2, 727-728.

<sup>83</sup> Voy. *supra*, n° 11.

<sup>84</sup> Voy. *supra*, n° 16.

<sup>85</sup> Voy. *supra*, n° 18, et note 54.

<sup>86</sup> Voy. *supra*, n° 18-19, et note 56.

<sup>87</sup> Voy. *supra*, n° 21.

<sup>88</sup> Voy. O. ORBAN, *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, précité, tome 2, 724-725 et 727-728.

<sup>91</sup> et 1995 <sup>92</sup>. Même dans un passé encore plus récent, les critiques n'ont pas tari : pour en avoir la preuve, il suffit de consulter les écrits de Philippe BROUWERS et Henri SIMONART<sup>93</sup>, de Jean-Claude SCHOLSEM<sup>94</sup> ou de Xavier DELGRANGE et Hugues DUMONT<sup>95</sup>.

**26. –** Nous en venons au second élément de la conclusion.

Tout au long de notre exposé, nous avons employé un style métaphorique pour parler de l'article 195 de la Constitution belge, en assimilant sa période de validité à la vie d'une *personne*, personne aujourd'hui plus que centenaire. Mais il aurait également été possible de retenir une *autre* image, à savoir celle d'un *bateau*, portant le matricule 195. La tâche de ce navire est de faire des traversées sur les mers intercommunautaires, de Namur à Antwerpen, de Oostende à Liège, et – traversée la plus redoutable – de Bruxelles-Capitale à Brussel-Hoofdstad. Pour bon nombre de ces voyages, certains passagers en provenance de la Rue de la Loi préfèrent de plus en plus s'embarquer sur un navire beaucoup plus rapide et moderne, construit en 1970, et qui porte le matricule 4.

Si le navire constitutionnel est de plus en plus en perte de vitesse par rapport au navire spécial, c'est parce que ce vieux bâtiment de mer de 1831 accuse un certain nombre de défauts techniques, défauts que tant la doctrine que des parlementaires eux-mêmes n'ont cessé de relever depuis plus de cent ans. Il ne peut cependant guère surprendre que le navire numéro 195 ne soit plus adapté à notre temps : le vieux bateau avait été conçu pour une mer unilingue – et non trilingue – et il avait été commandé par une compagnie maritime centrale – en non fédérale. Par ailleurs, tout le monde ignorait au moment de sa mise en service qu'il allait un jour être obligé à circuler également sur des mers européennes.

D'autre part – et nous nous permettons ici de brièvement sortir de l'image – il est un grand principe en droit constitutionnel qu'un Etat doit assurer une certaine *harmonie*, une *coïncidence* entre dispositions constitutionnelles au sens *matériel* et dispositions constitutionnelles au sens *formel*. Idéalement, les deux catégories coïncident parfaitement. Or, en cette Belgique du début du XXI<sup>e</sup> siècle, on risque de gravement méconnaître ce précepte : ce qui compte vraiment dans ce pays, tend à se retrouver *de moins en moins* dans la Constitution. Saint-Polycarpe<sup>96</sup> en est une illustration marquante. Comment en effet ne pas s'étonner que, pour réaliser toute une réforme de l'Etat, impliquant plusieurs centaines de dispositions, on n'ait *pas une seule fois* fait appel au bateau 195 ?

*Ce sont précisément les défaillances de ce vieux bateau 195 qui l'ont forcé à rester à quai.* Ces défaillances, on les connaît depuis très longtemps. Or, sur un navire, quand les défauts sont connus, il faut décider. A cet égard, *ne pas* agir est aussi une manière de décider. C'est de sciemment accepter le risque d'une *déconsidération progressive* des normes suprêmes en Belgique. La Constitution deviendra dans ce cas un texte de plus en plus creux, *limité aux acquis*, et qui aura perdu tout son intérêt pratique. Une telle perspective ne peut qu'inquiéter.

<sup>89</sup> Puisque l'instauration d'un référendum constitutionnel aurait signifié la fin du mécanisme de la dissolution automatique. – Voy. aussi *supra*, n° 11.

<sup>90</sup> Puisque François PERIN entendait, nous l'avons vu, expressément supprimer cette formalité. – Voy. *supra*, n° 16.

<sup>91</sup> Puisque le *Centre d'études de la réforme de l'Etat* recommande explicitement l'abrogation de cette règle. – Voy. *supra*, n° 17.

<sup>92</sup> Puisque la proposition des députés DAEMS et consorts sur le référendum constitutionnel implique indirectement l'arrêt de mort de la règle de la dissolution automatique. – Voy. aussi *supra*, n° 21.

<sup>93</sup> Ph. BROUWERS et H. SIMONART, « Le conflit entre la Constitution et le droit international conventionnel dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage », *précité*, 22. Cette contribution date de 1995.

<sup>94</sup> J.-Cl. SCHOLSEM, « Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution », *précité*, 100. Cette contribution date de 1999.

<sup>95</sup> X. DELGRANGE et H. DUMONT, « Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique », *précité*, 454. Cette contribution date également de 1999.

<sup>96</sup> Nous entendons par là les deux lois spéciales du 13 juillet 2001 'portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés' et 'portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions' (*Moniteur belge*, 3 août). Contre la première loi, un recours en annulation est pendant devant la Cour d'arbitrage (voy. l'avis publié au *Moniteur belge* du 27 avril 2002, 1<sup>ère</sup> édition).



En matière maritime en tout cas – et pour revenir dans l'image – il est bien connu que les navires que l'on ne répare pas à temps chavirent. Pour l'instant, il est vrai, le vieux navire 195 affronte toujours les vagues de la mer *sans* chavirer. En latin, on dit alors : "*fluctuat nec mergitur*". Mais cela peut changer. Un jour peut-être, le vieux bateau affrontera les vagues, et puis chavirera. En latin, on dira alors : "*fluctuat et mergitur*".

Une décision s'impose. A cet égard, décider de ne rien faire, ce n'est pas une manière *neutre* d'aborder le problème mais c'est *aussi* une manière de décider. Et il ne suffit pas de relever les avantages temporaires qu'une telle solution présente ; il faut également faire ressortir les inconvénients structurels auxquels elle nous expose.

[Contribution publiée dans F. DELPÉRIÉE (dir.), *La Procédure de révision de la Constitution [belge]*, Actes du colloque tenu à la Chambre des Représentants le 14 février 2003, Bruxelles, Bruylant, 2003, 113-135]